



УДК 346.7+332.3

© А. Е. Зубарев, И. В. Жукова, 2011

ФОРМИРОВАНИЕ АДАПТИВНОГО ОРГАНИЗАЦИОННО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ ГОРНОДОБЫВАЮЩИМ ПРЕДПРИЯТИЕМ

Зубарев А. Е. – директор института экономики и управления, д-р экон. наук, проф., зав. кафедрой «Экономика и менеджмент», тел. 22-44-18 (ТОГУ); *Жукова И. В.* – доц. кафедры «Гражданское право», e-mail: i-6041@yandex.ru (ДВАГС)

В статье рассматривается организационно-экономический механизм управления горнодобывающей промышленностью, обосновывается необходимость трансформации механизма. Предлагается модифицированный механизм управления, способный реагировать на непрерывные изменения во внешней среде.

The article covers the organizational-economic mechanism of management in mining industry. The necessity of this mechanism transformation is grounded. The modified mechanism of management which is able to respond to continuous changes in the environment is suggested.

Ключевые слова: организационно-экономический механизм, минерально-сырьевой комплекс, система управления горнодобывающей промышленностью, объект управления, субъект управления.

Горнодобывающая промышленность входит в структуру минерально-сырьевого комплекса (МСК). Экономические субъекты, занимающиеся геологоразведочными работами и добычей, взаимодействуют между собой и являются элементами минерально-сырьевого комплекса. МСК - сложная производственно-экономическая система, которая может быть создана и будет успешно развиваться только при наличии минерально-сырьевой базы (МСБ).

На рис.1 отражена структура минерально-сырьевого комплекса [11]. Главными элементами представленной на рисунке системы являются минеральные ресурсы, запасы, добыча и потребление. Добыча осуществляется за счет запасов. При добыче запасы снижаются, тем самым создается потребность в воспроизводстве минерально-сырьевой базы. Из рисунка мы видим, что все элементы структуры МСК обладают комплексным взаимодействием. Это подтверждает, что успешное достижение цели или успешное решение любой производственной задачи на любом уровне управления в горнодобы-

вающей промышленности требует комплексного применения различных методов управления с целью координации деятельности управляемого объекта.

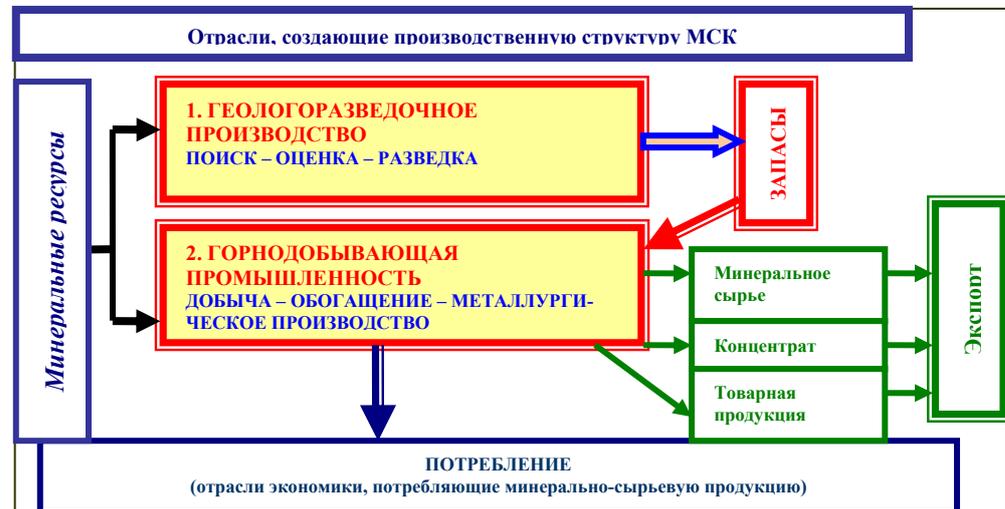


Рис. 1. Структура минерально-сырьевого комплекса (по материалам В. Н. Холиной)

Управление такой сложной системой как МСК должно осуществляться с помощью организационно-экономического механизма управления (ОЭМУ), включающего такие элементы как субъекты, объекты управления, целевой блок, механизм реализации права собственности, средства и формы реализации ОЭМУ и направления воздействия.

Существующая структура ОЭМУ при отображении имеет вид функционально-целевой схемы взаимодействия подсистем (или блоков), системы обеспечения и экономических методов, комплекс которых направлен на обеспечение достижения целей управления. Система целей рассматривается в качестве одного из основных инструментов построения ОЭМУ с помощью различных методов, выработанных в управлении. Формирование структуры ОЭМУ, исходя из функционального предназначения, выделяет подсистемы (блоки) по функциональному признаку. Выделяются следующие блоки: 1) постановочный блок целей и задач; 2) государственно-правовой блок, характеризующий систему управления горнодобывающей промышленностью; 3) экономический блок, характеризующий методы управления, включая экономические, административно-правовые, организационные, социальные; 4) организационно-административный блок, определяющий полномочия органов управления, контроль, порядок реализации добычи, методическое обеспечение геологоразведочных и добычных работ, программ и стратегии развития края.

На рис. 2 схематично отображена структура организационно-экономического механизма управления горнодобывающей промышленно-



стью (предприятием) с учетом функционально-целевой схемы взаимодействия.

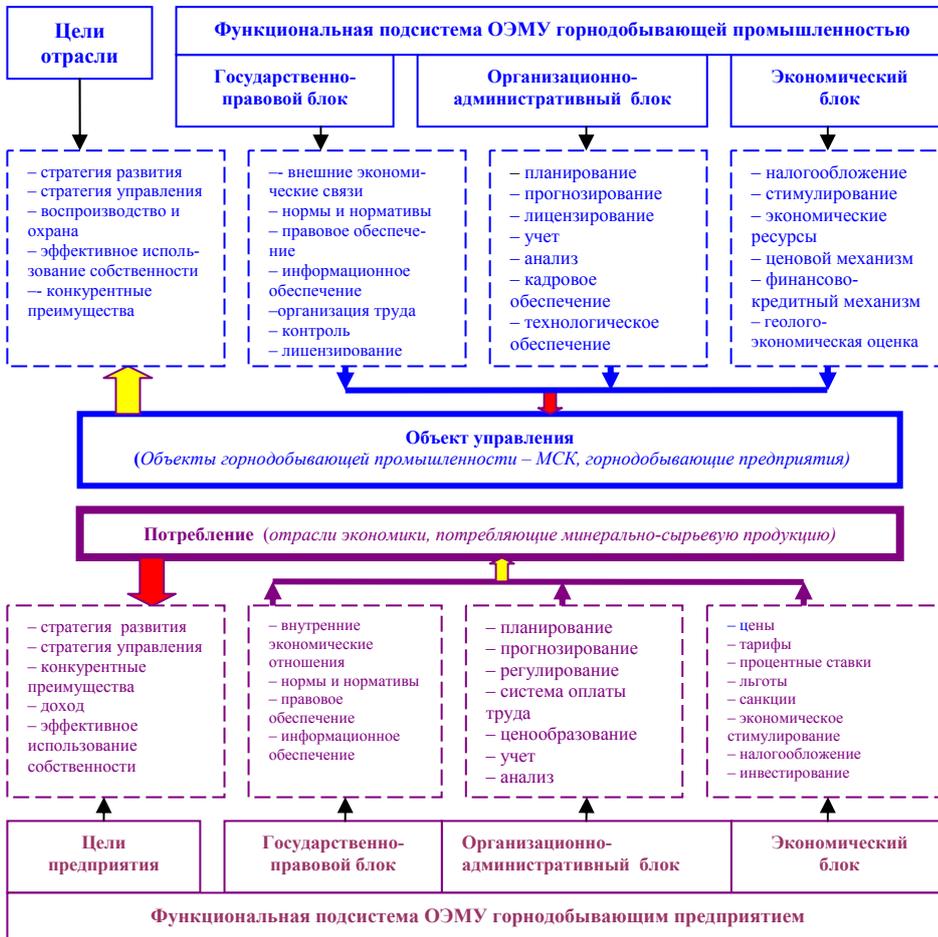


Рис. 2. Структура ОЭМУ предприятием и горнодобывающей промышленностью с учетом функционально-целевого взаимодействия

Анализируя функционально-целевую структуру ОЭМУ предприятием и горнодобывающей промышленностью, авторы обращают внимание на несбалансированность целей отрасли промышленности и предприятия. Это связано с тем, что остаются несбалансированными отношения между участниками – государством – собственником недр и горнопромышленниками – пользователями недр. Примером несбалансированности могут служить различного рода платежи, которые горнопромышленник выплачивает государству. Например, налог на добычу полезных ископаемых, регулируемый налоговым законодательством, платежи за пользование недрами, установленные законодательством о недрах [7], выполняют в основном только фискальную функ-

цию, не стимулируют воспроизводство, не учитывают дифференцированный характер и объективные особенности разработки каждого конкретного месторождения. Платежи участвуют в формировании себестоимости продукции, а это приводит к удорожанию сырья и снижению экономических выгод от предпринимательской деятельности.

Управляющая и управляемая подсистемы должны быть согласованными между собой. Необходимость согласования объясняется тем, что система управления, соответствовавшая первоначальным целям и своей первоначальной задаче, однажды будет нуждаться в изменениях. При такой перестройке в первую очередь приводится в соответствие управляемая система с управляющей. Если требуется внедрить более динамичные и совершенные методы управления, необходимо создать соответствующий механизм управления. Для этого должны применяться экономические, организационно-административные, правовые методы.

Функционально-целевая структура не является динамичной и способной адаптироваться к изменяющимся условиям под воздействием внешних и внутренних факторов и не отражает взаимосвязи между элементами механизма. Требуется кардинальное изменение ОЭМУ. Это связано также с тем, что существующий в горнодобывающей промышленности отрасли Хабаровского края ОЭМУ складывается с учетом критического состояния отрасли.

Кризисное положение организационно-экономического механизма управления горнодобывающей промышленностью обусловлено следующими основными причинами:

1. Отсутствие законодательно закреплённой ответственности Правительства РФ и Правительства края за восполнение минерально-сырьевой базы путем ежегодного прироста разведанных и оцененных запасов, а также прогнозных ресурсов полезных ископаемых, обновление и пополнение информационной базы о состоянии недр.

2. Отсутствие законодательно закреплённой ответственности недропользователей за полноту и качество геологического изучения и использование распределенного фонда недр при осуществлении добычных работ.

3. Отсутствие правовых, организационных, рыночных и экономических механизмов условий реализации продукции геологического изучения недр, поощрения открытий новых месторождений полезных ископаемых.

4. Сокращение полномочий субъектов Российской Федерации в геологическом изучении недр и фактическое отсутствие полномочий в управлении горнодобывающей промышленностью.

5. Как следствие вышесказанного – завышенная оценка обеспеченности горнодобывающей отрасли разведанными запасами полезных ископаемых.

Таким образом, необходимость изменения ОЭМУ горнодобывающей промышленностью – это объективная реальность.

Трансформация механизма управления представляет собой процесс обновления и адаптации к существующим экономическим условиям. Процесс должен быть направлен на реализацию задач, связанных с воспроизводством



МСБ. При этом нужно учитывать особенности экономических отношений в горнодобывающей промышленности, связанные с необходимостью участия государства в управлении как собственника недр, разделения права собственности на недра, добытые полезные ископаемые и на средства производства – горнодобывающую промышленность, а также особенностями механизма реализации права собственности, невозможностью и невозможностью минерально-сырьевой базы.

В соответствии с функционально-целевой структурой ОЭМУ одной из целей управления является эффективное использование собственности как государством, так и предприятием. Однако в существующем сегодня ОЭМУ промышленностью не получил отражение такой элемент, как механизм реализации права собственности на минеральные ресурсы и объекты, их использующие. Поскольку ОЭМУ можно считать способом изменения состояния промышленности, механизм реализации права собственности должен стать основным в системе управления горнодобывающей промышленностью. Это связано с тем, что в современных условиях определяющим элементом любого организационно-экономического механизма управления служат отношения собственности [10]. Точнее, формирование и развитие ОЭМУ горнодобывающей промышленностью должно быть с учетом интересов государства, собственника недр, иных участников экономических отношений. Значит, ОЭМУ должен учитывать такие элементы структуры организационно-экономического механизма как элемент реализации права собственности. При этом необходимо учитывать и влияние внутренних и внешних факторов на такой элемент, заданный в обоснованных интервалах экономических и финансовых параметров.

Исходя из механизма реализации права собственности и динамики отдельных элементов ОЭМУ, авторами предложен модифицированный организационно-экономический механизм управления горнодобывающей отраслью, основанный на комплексном рассмотрении факторов в системе государственного управления, законодательно-нормативного обеспечения, информационного обеспечения, экономического и организационного воздействия. Механизм способен к дальнейшим изменениям, поскольку содержит элементы, способные адаптироваться, исходя из воздействия внешних и внутренних факторов. Элементами ОЭМУ горнодобывающей промышленностью, помимо объекта, субъекта, целевого блока, направлений взаимодействия, в предложенном механизме управления также являются: механизм реализации права собственности, средства и формы реализации ОЭМУ.

Такая структура позволит ОЭМУ быть гибкой системой управления. Субъекты взаимодействуют друг с другом для достижения главной цели, но интересы такого взаимодействия субъектов могут быть как общими, так противоречивыми. Необходимо организовывать взаимодействие субъектов горнопромышленной деятельности для реализации общих целей. Для этого должны быть созданы необходимые организационные структуры, которые координируют, согласовывают действия всех подразделений для достижения

поставленных целей в форме нормативных актов, инструкций, приказов. Такая структура должна быть и в органах исполнительной власти Хабаровского края, в число функций которой входит управление горнодобывающей отраслью.

Необходимость трансформации ОЭМУ отраслью обусловлена и рядом принятых в стране документов – «Основами государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования» [4], «Долгосрочной государственной программой изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России» [5], «Стратегией социального и экономического развития Хабаровского края на период до 2025 года» [8]. Поскольку существующий механизм управления не отражает целей, заявленных в документах, форм реализации, в связи с этим отсутствуют и функции, позволяющие достичь указанных целей и выполнить программы по воспроизводству.

Государство должно осуществлять активное регулирование деятельности горнодобывающих предприятий, предоставляя им на определенных условиях право разработки недр. Необходимость в таком регулировании возникает и в связи с тем, что интересы государства и недропользователей не совпадают. Государство должно осуществлять контроль за разработкой запасов, поскольку от этого зависит уровень наполнения федерального и региональных бюджетов, но при этом целью государства, как собственника недр, должно быть полное и рациональное использование недр, горнодобывающие компании, в свою очередь, пытаются достичь рентабельности добычи как можно быстрее.

Анализ эффективности управления собственностью со стороны государства сегодня можно найти только в научных и научно-методических работах ряда исследователей [1], в официальных документах отражение такой анализ фактически не находит, и это приводит к искажению роли государственного управления. Сегодня количественные и качественные показатели государственной собственности, находящейся в гражданско-правовом обороте, не отвечают задачам воспроизводства минерально-сырьевой базы Хабаровского края.

На рис. 3 представлен трансформированный ОЭМУ горнодобывающей промышленности и горнодобывающим предприятием.

Рассмотрим управляющую систему ОЭМУ отраслью. Основные полномочия по управлению находятся на федеральном уровне власти. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (МПР России) осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недр. Непосредственно вопросами недропользования в МПР России занимается агентство по недропользованию (Роснедра). Вопросами имущественного комплекса горнодобывающей промышленности, принадлежащего государству, занимается Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество).

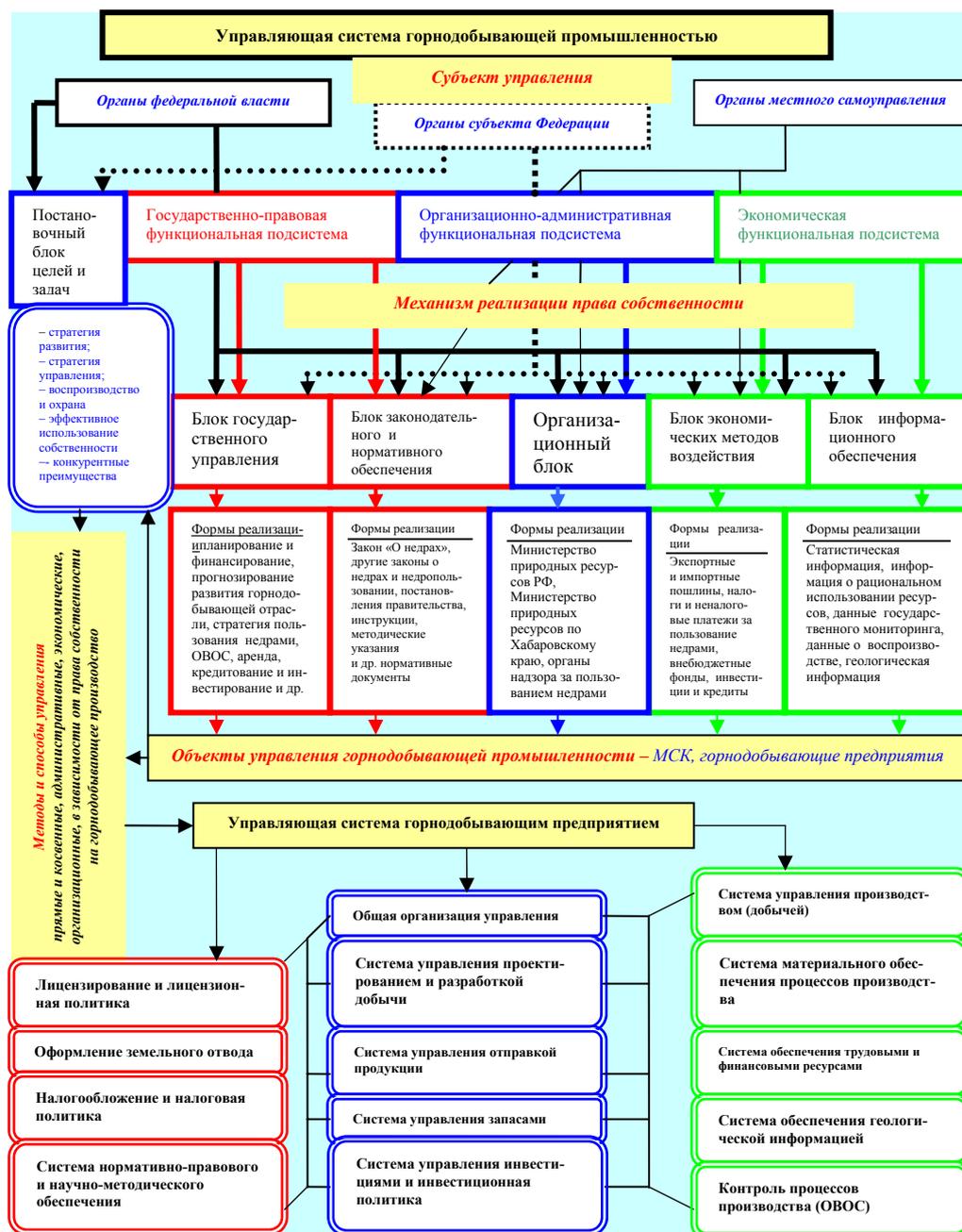


Рис. 3. Организационно-экономический механизм управления горнодобывающей промышленностью

На территории Хабаровского края вопросами недропользования и управления горнодобывающей промышленностью занимается управление недропользования, находящееся в ведомстве министерства природных ресурсов Хабаровского края (МППР края). Также в Хабаровском крае действует краевая комиссия по эффективному использованию минеральных ресурсов на территории края [6].

На уровне муниципальных образований какие-либо вопросы управления горнодобывающей промышленностью не обозначены [6].

Анализируя полномочия органов власти, осуществляющих управление горнодобывающей промышленностью, а также документы, обусловившие эти полномочия, авторы приходят к выводу о том, что в России в целом, и в Хабаровском крае в частности отсутствуют взаимосвязи в механизме управления, которые позволили бы горнодобывающей промышленности развиваться динамично, эффективно, принося доход как государству – собственнику недр, так и горнодобывающему предприятию – хозяйствующему субъекту. Об отсутствии взаимосвязей свидетельствует отсутствие общности целей. Субъекты Федерации лишены не только полномочий, но и обязанностей и ответственности за состояние и использование МСБ. Резко сокращена и их доля в доходах.

В представленной на рис.3 структуре ОЭМУ изменения возможны в организационно-административной блоке на основании изменения блока нормативно-правового, изменения касаются возможной передачи недр в пользование на условиях концессии. Сегодня нормативно-правовое регулирование концессионного недропользования отсутствует [3]. Такой механизм предусматривает и возможность изменения права государственной собственности на недра при добыче полезных ископаемых. Мало того, при извлечении сырья из недр новым собственником полезных ископаемых государство может получать материальную компенсацию за утраченную собственность. Необходимо определить полномочия субъекта по воспроизводству МСБ.

Изменения возможны и в экономическом блоке. Необходимо установить дифференцированную в зависимости от условий добычи ставку налога на добычу полезных ископаемых, поскольку в мировой практике ставки специальных (рентных) налогов напрямую зависят от рентабельности добычи или связаны с уровнями производительности скважин, объемами добычи, этапами освоения.

Горнодобывающие предприятия самостоятельно определяют выбор того или иного ОЭМУ, адаптируя его к требованиям внешней среды и условиям с учетом оперативных и стратегических задач.

Авторами предложен такой вариант ОЭМУ предприятием, который должен реагировать на непрерывные изменения во внешней среде. При этом не требуются структурные перестройки управленческого аппарата, которые обычно приводят к снижению эффективности работы предприятия [2, 9]. Адаптация предполагает отдельные изменения локальных элементов ОЭМУ на основе взаимосвязи механизма управления отраслью и механизма управ-



ления предприятием и учет совокупности всех факторов, как внутренних, так и внешних.

В заключение необходимо отметить, что в настоящее время сложился ОЭМУ горнодобывающей промышленностью, представляющий собой переплетение экономических и административных методов управления без отражения связей субъектов и объектов управления, согласованности целей управления и направлений воздействий, не отвечающий современным условиям.

Авторами разработан динамичный организационно-экономический механизм управления горнодобывающей промышленностью, способный при любых изменениях внешних и внутренних факторов воздействовать на процесс добычи с целью и воспроизводства, и удовлетворения потребности в минеральном сырье, как по количеству, так и по качеству.

Библиографические ссылки

1. *Авербух Е. А.* Совершенствование системы управления государственной собственностью как фактор оптимизации регионального воспроизводства / Е. А. Авербух, А. Е. Зубарев, В. Ф. Коуров // Вестник Тихоокеанского государственного университета. – Хабаровск. – № 2. – 2008.
2. *Азовцева И. К.* Адаптивный механизм как основополагающий элемент концепции управления экономико-социальными системами: Учебник / И. К. Азовцева. Интернет-ресурс: <http://www.aup.ru/articles/manage>
3. *Василевская Д. В.* Нормативное закрепление права собственности на недра / Д. В. Василевская // Журнал Российского права. – № 8. – 2007.
4. *Об утверждении Основ государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования:* Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21.04.2003 № 494-р // Собр. Законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 17. – Ст. 1637.
5. *Об утверждении долгосрочной государственной программы изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья:* Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 16.07.2008 № 151 / Правовой сервер «Консультант плюс». Интернет-ресурс: <http://www.consultant.ru>
6. *Об утверждении Положения о краевой комиссии по эффективному использованию минеральных ресурсов на территории Хабаровского края:* Постановление Губернатора Хабаровского края от 4 июня 2008 № 79 // Приамурские ведомости. – № 88. – 2008.
7. *О недрах:* Федер. закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1/ Правовой сервер «Консультант плюс». Интернет-ресурс: <http://www.consultant.ru/popular/nedr>
8. *О стратегии социального и экономического развития Хабаровского края на период до 2025 г.:* Постановление Правительства Хабаровского края № 1-пр от 13.01.2009. Интернет-ресурс: <http://fipa.khabkrai.ru/info/strategy/>
9. *Срагович В. Г.* Адаптивное управление / В. Г. Срагович. – М.: Наука, 1981.



10. *Федорович В. О.* Состав и структура организационно-экономического механизма управления собственностью крупных промышленных корпоративных образований / В. О. Федорович // Сибирская Финансовая Школа. – № 2 – 2006.

11. *Холина В. Н.* Основы экономики природопользования / В. Н. Холина. – СПб.: Питер, 2005.